

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

NN. 2168 e 4367-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATRICE SALVATO)

Comunicata alla Presidenza il 2 ottobre 2000

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea
sull'esercizio dei diritti dei bambini, adottata a Strasburgo il
25 gennaio 1996 (2168)

d'iniziativa del senatore SPERONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 1996

—————

Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea
sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25
gennaio 1996 (4367)

**presentato dal Ministro degli affari esteri
di concerto col Ministro dell'interno
col Ministro della giustizia
col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
e col Ministro per la solidarietà sociale**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 NOVEMBRE 1999

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	4
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	8
– della 2 ^a Commissione permanente	»	9
– della 5 ^a Commissione permanente	»	14
Disegni di legge:		
– testo proposto dalla Commissione	»	15
– n. 2168, d’iniziativa del senatore Speroni.	»	22
– n. 4367, d’iniziativa del Governo.	»	23

ONOREVOLI SENATORI. - I disegni di legge n. 4367, di iniziativa governativa, e n. 2168, di iniziativa del senatore Speroni, all'esame dell'Assemblea del Senato, hanno entrambi proposto alla nostra attenzione la necessità di sottoporre a ratifica ed esecuzione la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

La Convenzione, come risulta evidente dai richiami effettuati nel Preambolo, si muove nel solco tracciato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, il cui articolo 4 impone agli Stati di adottare ogni misura legislativa e amministrativa per dare attuazione ai diritti in essa riconosciuti.

La Convenzione in esame si fonda sul principio che il fanciullo, e per «fanciullo» in essa si intende genericamente il minore di anni 18, essendo soggetto titolare pieno di diritti, deve avere anche la possibilità di esercitarli effettivamente, in particolare nelle procedure giudiziarie o amministrative che riguardino lo *status* e le dinamiche della famiglia di appartenenza in cui suo malgrado viene coinvolto.

In questo contesto, viene quindi assicurato dalla Convenzione ai bambini e agli adolescenti:

il diritto ad essere informati circa i propri diritti ed interessi;

il diritto ad essere consultati personalmente, e se necessario in privato, su questioni che li riguardano, e quindi il diritto a poter sempre esprimere le proprie opinioni;

il diritto ad essere informati delle eventuali conseguenze dell'attuazione della propria opinione e comunque delle eventuali

conseguenze di ogni decisione che potrebbe essere assunta nel corso di un procedimento.

Al diritto di essere consultati personalmente su questioni che li riguardano e quindi a poter esprimere le proprie opinioni in merito corrisponde l'obbligo stabilito dalla Convenzione, e che grava sull'autorità giudiziaria o amministrativa competente, di tenere debitamente conto dell'opinione espressa dal fanciullo.

In particolare, al minore la cui capacità di discernimento dei fatti e delle conseguenze delle proprie opinioni è stata valutata sufficiente, è riconosciuta la facoltà di essere assistito nel corso del procedimento da una persona di propria fiducia designata dall'autorità giudiziaria. A meno che ciò non sia manifestamente in contrasto con i suoi superiori interessi, il «rappresentante» del minore nel corso del procedimento deve fornirgli ogni informazione pertinente sul caso e le necessarie spiegazioni in merito alle eventuali conseguenze dell'attuazione pratica della sua opinione e di ogni azione del suo rappresentante; deve quindi informare l'autorità giudiziaria dell'opinione del minore (articolo 10 della Convenzione).

Nell'esame in sede referente da parte della Commissione sono state sollevate talune obiezioni circa la determinazione della capacità di discernimento del minore e la responsabilizzazione che ne deriverebbe. Quanto alla capacità di discernimento essa può essere presunta a partire da un determinato limite di età, mentre merita una valutazione concreta, caso per caso, al di sotto di tale soglia. Ovviamente, alla saggezza dell'autorità giudiziaria è affidata tale valutazione, nel superiore interesse del minore. Quanto invece alla responsabilizzazione del minore, certo

anch'essa va valutata attentamente dal giudice, ben sapendo che alcuni effetti indotti dai procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori ineriscono all'esistenza stessa del procedimento. Inevitabilmente, infatti, quando si instaura un conflitto intra-familiare, i minori vi vengono coinvolti, e non è certo la previsione di una figura di mediazione come il «rappresentante» del minore a determinare tale coinvolgimento.

D'altro canto, la legittima aspirazione a che il minore non venga coinvolto in conflitti di questa natura non può spingerci fino a negare l'esistenza di questi conflitti. Al contrario deve motivarci a regolamentarli in maniera tale che tutti i soggetti coinvolti, a partire dai più esposti, come i minori, possano uscirne consolidati nei propri punti di riferimento, e non di essi privati. Contrariamente a quanto è stato sostenuto da alcuni colleghi, le indicazioni della Convenzione europea non espongono il minore ad una contesa che altrimenti non vi sarebbe, ma tendono piuttosto a sottrarre compiutamente il minore dalla contesa tra le parti familiari, riconoscendogli piena soggettività di diritti.

In questo possiamo dire che la Convenzione sull'esercizio dei diritti del fanciullo si inserisce sì nel solco di un ormai consolidato orientamento di tutela dei minori, di cui certamente il nostro Paese è tra i principali sostenitori e promotori, ma delinea in maniera innovativa strumenti di tutela che poggiano sul riconoscimento di una soggettività e di una capacità giuridica che anticipa la piena maturità.

Si tratta di strumenti innovativi anche per il nostro pur avanzato ordinamento. Non a caso il Governo, richiesto di un parere da parte del Presidente della Commissione affari esteri, ha trasmesso al Senato una nota dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia in cui, pur non ravvisandone l'urgenza ai fini della immediata ratifica della Convenzione, si riconosce come necessaria una revisione generale della legislazione interna in materia.

Nessuno può disconoscere il valore della garanzia giurisdizionale dei diritti, ma la nostra cultura deve aprirsi a forme di mediazione e di tutela extra-giudiziale dei diritti. Il ruolo della giurisdizione ne può uscire rinforzato, ricondotto ad un ambito essenziale e irrinunciabile di decisioni, suffragato e surrogato da altre funzioni nelle fasi ad esso propedeutico o addirittura alternativo, quando la mediazione dovesse fruttare accordi extra-giudiziali.

Così, in questo caso, gli strumenti nuovi previsti dalla Convenzione possono affiancare e arricchire il patrimonio di tutele definite dall'ordinamento. Infatti essa prevede che quando il giudice o le parti concordemente ne ravvisino la necessità, il libero convincimento dello stesso giudice, sul caso e sull'interesse superiore del minore in esso coinvolto, viene corroborato, e non già minimamente limitato, dall'ausilio di una persona di fiducia del minore, deputata a mediare, nel modo meno invasivo possibile, l'impatto del procedimento sul suo vissuto.

È questa senz'altro la novità più significativa della Convenzione in esame e in fondo, se così si può dire, ne costituisce la stessa ragione giuridica: ove queste particolari condizioni per l'esercizio dei propri diritti non fossero state articolate, i Paesi contraenti non avrebbero avuto necessità di sottoscrivere questo nuovo strumento pattizio e di affiancarlo a strumenti di grande valore come la citata Convenzione delle Nazioni Unite. Tanto basterebbe a sollecitare la nostra Assemblea alla rapida approvazione dell'autorizzazione alla ratifica della Convenzione, se non fosse che essa è priva della caratteristica della *self-execution*, ossia della applicabilità diretta nei singoli ordinamenti nazionali.

Gli originari disegni di legge, meritoriamente sottoposti alla nostra attenzione dal Governo e dal senatore Speroni, non contenevano però alcuna norma di adattamento della legislazione interna ai principi e agli indirizzi della Convenzione. In questo

modo la portata innovativa della Convenzione si sarebbe persa, restando gli strumenti concreti per l'esercizio dei diritti dei fanciulli in essa delineati mere indicazioni di ciò che si sarebbe potuto fare in tale direzione.

Per questo motivo, la Commissione ha ritenuto necessario arricchire il disegno di legge di ratifica con norme di adeguamento della disciplina positiva ai principi presenti nella Convenzione, oltre a prevedere, quale norma di chiusura, una delega al Governo per gli adattamenti ulteriori.

È per questo che all'articolo 4 del testo predisposto dalla Commissione affari esteri si prevede che all'articolo 78 del codice di procedura civile, dopo il secondo comma, venga inserito un comma ulteriore il quale prevede che «nelle procedure che interessano un minore, qualora i genitori (*o chi ne fa le veci*) siano privati della facoltà di rappresentarlo a causa di un conflitto di interessi o qualora la loro potestà sia sospesa a causa di provvedimenti protettivi riguardanti il minore stesso, l'autorità giudiziaria designa un rappresentante speciale per il minore, il quale deve fornire al minore ogni informazione pertinente relativamente al procedimento in corso, anche in merito alle eventuali conseguenze dell'attuazione pratica della sua opinione, se richiesta, e di ogni sua decisione».

Laddove per rappresentante speciale si deve intendere qualcosa di diverso rispetto alla figura del curatore, il quale integra la volontà del minore emancipato. Il curatore interviene infatti di regola solo nei rapporti patrimoniali ed è nominato dal giudice tutelare. La previsione codicistica che lo istituisce (articoli 165, 166, 356, 392 del codice civile) si fonda sull'assunto della non piena capacità del minore e della necessità di integrarla in sede processuale ogniqualvolta siano in gioco interessi di natura prevalentemente economica. Nel rispetto dello spirito della Convenzione ed in ossequio alla dottrina più qualificata, invece, la previsione di una figura nuova, denominata rappresen-

tante speciale, non stravolge il sistema bensì lo rafforza nell'interesse superiore del minore. Non ci si limita a prevedere un soggetto che integri la volontà del minore con funzioni analoghe al curatore, bensì una figura che spieghi al minore cosa sta accadendo, che lo aiuti a decidere, che lo informi compiutamente anche in merito alle eventuali conseguenze pratiche delle decisioni assunte. Nel momento in cui rafforziamo la presenza del minore nelle procedure giudiziarie, nel momento in cui il parere del minore è previsto che debba essere tenuto in debito conto dall'autorità giudiziaria, è opportuno di conseguenza inserire nell'ordinamento figure che lo aiutino a capire la situazione in corso, a valutare *pro e contra* di una decisione, anche quando non si tratta di procedure che abbiano risvolti economici.

L'articolo 3 del testo predisposto dalla Commissione contiene inoltre una serie di norme di adeguamento del codice civile e delle leggi speciali in materia di scioglimento del matrimonio e di affidamento alle norme della Convenzione di Strasburgo riguardanti l'obbligo di sentire il minore nelle procedure giudiziarie. Ed in particolare esso modifica:

l'articolo 4, comma 8, e l'articolo 6, comma 9, della legge n. 898 del 1970 (scioglimento del matrimonio);

gli articoli 155, comma 1 (separazione), 264, comma 2 (impugnazione del riconoscimento), 273 (dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale nell'interesse del minore e dell'interdetto), 284, comma 2 (legittimazione), 348, comma 3 (nomina del tutore) del codice civile;

gli articoli 4, comma 2, 6, comma 2, e 7, comma 3, della legge 15 gennaio 1994, n. 64 (legge in materia di affidamento in esecuzione di norme internazionali).

L'oggetto delle modifiche è di prevedere, in ciascuna delle disposizioni testè richiamate, l'obbligo dell'autorità giudiziaria di sentire il minore di età compresa fra i 12 e

i 18 anni, e se ritenuto necessario anche i minori di anni 12, il cui discernimento sia ritenuto sufficiente.

Viene quindi codificato l'obbligo di sentire il minore, indicando un'età minima - 12 anni - al fine di rendere effettivo l'esercizio del diritto in chiave processuale. Il giudice può decidere se sentirlo in forme riservate o anche attraverso altre persone o organi nella forma che riterrà più appropriata. Solo nel caso in cui ritenga che ascoltare il minore sia manifestamente in contrasto con i suoi superiori interessi può, con provvedimento motivato di cui farà menzione nell'ordinanza, decidere che il minore non debba essere sentito.

In conclusione, vorrei tornare sulla decisione della Commissione affari esteri di arricchire il testo del disegno di legge con norme direttamente applicabili nell'ordinamento interno. Non è stata una scelta semplice, per quanto tecnicamente in fondo lo sia. Non lo è stata non solo per le legittime obiezioni espresse in un parere non favorevole della Commissione giustizia, che pure in gran parte ha riconosciuto però la necessità di un adeguamento normativo della legislazione interna. Non è stata una decisione semplice, perché ha costretto la Commissione a innovare nelle sue stesse prassi di esame dei disegni di legge di ratifica. Avremmo potuto tacere delle discrepanze

tra le indicazioni della Convenzione e il diritto positivo interno, rinviando ad un secondo momento il problema applicativo che sarebbe evidentemente sorto nella vita concreta della Convenzione ratificata. Frequentemente, la necessità di arrivare alla ratifica di trattati internazionali ad anni dalla loro adozione impone scelte semplificate, appunto di mera ratifica. In questo modo si onorano certo gli impegni assunti in sede internazionale, ma - sia consentito di dirlo - si rischia anche di svilirne la portata, riducendoli a semplici adempimenti formali. La rilevanza delle questioni in gioco - il pieno ed effettivo esercizio dei diritti dei minori nelle procedure amministrative e giudiziarie che li riguardano - ci ha spinto, viceversa, sulla strada della innovazione, nelle prassi legislative e nei contenuti stessi del diritto positivo. Il Senato in questa Legislatura ha mostrato grande attenzione e sensibilità ai diritti dei minori, a partire dalla costituzione di una apposita Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti che li riguardano: sono certa che non mancherà di valutare con favore l'impegno profuso dalla Commissione affari esteri nel pieno riconoscimento della soggettività dei minori anche nel delicato campo dei procedimenti giurisdizionali in cui essi sono coinvolti.

SALVATO, *relatrice*

PARERI DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: LUBRANO DI RICCO)

sul disegno di legge n. 2168

16 luglio 1997

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

(Estensore: PASTORE)

sul disegno di legge n. 4367

8 febbraio 2000

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza parere non ostativo.

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: PETTINATO)

**sul testo unificato proposto dalla Commissione
per i disegni di legge nn. 2168 e 4367**

7 giugno 2000

La Commissione, esaminato il testo predisposto dal Comitato ristretto della Commissione di merito per i provvedimenti in titolo, per quanto di propria competenza, rileva che:

la Convenzione oggetto di ratifica, diretta a promuovere i diritti dei «fanciulli» – nel senso che a questo termine era già stato dato dalla Convenzione ONU del 20 novembre 1989, vale a dire di esseri umani di età inferiore ai diciotto anni – nelle procedure in materia familiare dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa avente competenza equivalente, interviene, per quanto riguarda l'Italia, in un contesto normativo e giurisprudenziale notevolmente avanzato e maturo, certamente in grado di assicurare, nella maggior parte dei casi, un'adeguata tutela degli interessi e dei diritti dei minori. La maggior parte degli strumenti, mediante i quali la Convenzione persegue l'obiettivo della maggiore e più consapevole partecipazione dei minori alle procedure giudiziarie che li riguardano, può ritenersi già esistente nell'ordinamento nazionale.

Infatti, una serie di disposizioni vigenti nell'ordinamento italiano, che nel presente parere vengono ricordate in maniera esemplificativa e certo non esaustiva, sembrerebbero già, sia pure non *in toto*, rispettare i principi fondamentali contenuti nella Convenzione e potrebbe, pertanto, risentire dell'eventuale approvazione del disegno di legge di ratifica soltanto nel senso dell'introduzione di disposizioni di rafforzamento, non sempre necessarie e non sempre utili in maniera assoluta, della tutela processuale accordata ai minori. A tal riguardo si segnala, tra l'altro, che:

1) il codice civile (articolo 2) ed il codice di procedura civile (articolo 75) prevedono, in linea di principio, che con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita un'età diversa e che sono capaci di stare in giudizio le persone che hanno

il libero esercizio dei diritti che vi si fanno valere. Ai genitori spetta la potestà sui figli naturali (articolo 317-*bis* codice civile) e la rappresentanza legale, sostanziale e processuale, dei figli minori (articolo 320, comma 1, codice civile). In quest'ultimo caso, se sorge conflitto di interessi patrimoniali tra i figli soggetti alla stessa potestà, o tra essi e i genitori o quello di essi che esercita in via esclusiva la potestà, il giudice tutelare nomina ai figli un curatore speciale; se il conflitto sorge tra i figli e uno solo dei genitori esercenti la potestà, la rappresentanza dei figli spetta esclusivamente all'altro genitore (articolo 320, sesto comma, codice civile). In tutti i casi in cui i genitori non possono o non vogliono compiere uno o più atti di interesse del figlio eccedenti l'ordinaria amministrazione, il giudice, su richiesta, tra gli altri, del figlio stesso, può nominare un curatore speciale (articolo 321 codice civile). Nel giudizio di disconoscimento della paternità naturale, se una delle parti è minore, l'azione è proposta in contraddittorio con un curatore (articolo 247 codice civile);

2) in diverse disposizioni il codice civile attribuisce rilevanza processuale al consenso, all'istanza o, più semplicemente, al parere del figlio minore che abbia compiuto i sedici anni di età. Ciò accade, tra l'altro, in materia di: affidamento del figlio naturale e suo inserimento nella famiglia legittima (articolo 252); impugnazione del riconoscimento del figlio naturale (articolo 264); giudizio per dichiarazione di genitorialità naturale (articolo 273); legittimazione dei figli naturali (articolo 284); scelta del tutore (articolo 348). La scelta del limite di età di sedici anni non parrebbe porsi in contrasto con la Convenzione, atteso che la stessa – come in precedenza ricordato – contiene una clausola di previo accertamento in capo al minore del «discernimento sufficiente», che in tal caso sarebbe compiuto in via preventiva e generalizzata dallo stesso legislatore;

3) nel campo del diritto sostanziale, inoltre, il raggiungimento dei sedici anni di età costituisce condizione per essere autorizzato a contrarre matrimonio (articolo 84 codice civile), a prestare il consenso alle convenzioni matrimoniali (articolo 165 codice civile) e ad esercitare tutti i diritti conseguenti all'emancipazione, *status* che il minore ottiene, per l'appunto, a seguito del matrimonio (cfr., tra gli altri, articoli 390, 392, 394, 397, 774 codice civile);

4) la legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come modificata dalla legge 6 marzo 1987, n. 306, dà rilievo all'audizione dei figli minori quando il giudice lo ritenga «strettamente necessario anche in considerazione della loro età» nel caso in cui, a seguito di domanda di divorzio, occorre disporre provvedimenti temporanei ed urgenti nell'interesse dei coniugi e della prole (articolo 4, comma 8), ovvero relativi all'affidamento dei figli e al contributo per il loro mantenimento (articolo 6, comma 9). Si rileva, a questo riguardo, che l'articolo 155 del codice civile, in materia di separazione tra coniugi, non prevede, diversamente da quanto accade nel corso del procedimento di divorzio, la necessità dell'audizione dei figli minori, dovendo il giudice – nell'emanare provvedimenti relativi all'affidamento dei

figli e al contributo al loro mantenimento – tenere conto unicamente dell'accordo delle parti, cioè dei coniugi in lite;

5) la legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) dà rilievo ora al consenso personale del minore che abbia compiuto gli anni quattordici, in difetto del quale non è possibile pronunciare il provvedimento di adozione (articoli 7 e 25), ora all'audizione del minore che abbia compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche del minore di età inferiore (cfr., tra gli altri, articolo 10, in relazione alla dichiarazione di adottabilità, e articolo 22, in relazione alla procedura di affidamento preadottivo);

6) la legge 15 gennaio 1994, n. 64 (recante, tra l'altro, la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori, aperta alla firma all'Aja il 25 ottobre 1980) impone al giudice di sentire il «minore», senza ulteriore specificazione in relazione all'età, nel corso del procedimento per l'esecuzione e il riconoscimento nel territorio dello Stato di vari provvedimenti adottati da autorità straniera per la protezione dei minori ai sensi della Convenzione (cfr. articoli 4, 6 e 7 della legge; v. anche articolo 13 della Convenzione dell'Aja);

7) la legge 28 agosto 1997, n. 285 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) prevede, senza alcun riferimento a specifiche procedure giurisdizionali, la realizzazione di azioni positive, tra l'altro per l'esercizio dei diritti civili fondamentali da parte dei minori (articolo 3) e l'adozione di misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa (articolo 7).

La Convenzione oggetto di ratifica dichiara (articolo 1, n. 2) come proprio l'obiettivo che i fanciulli possano, direttamente o per il tramite di altre persone od organi, essere informati ed autorizzati a partecipare alle procedure giudiziarie che li riguardano, e definisce poi, come informazioni pertinenti, le informazioni appropriate in considerazione dell'età e del discernimento del fanciullo, che saranno fornite allo stesso per consentirgli di esercitare pienamente i suoi diritti, salvo se la comunicazione di tali informazioni potrebbe nuocere al suo benessere. Vi è qui, dunque – come nella ricorrente disposizione (v. articolo 3, comma 1, articolo 4, comma 2, articolo 6, comma 3, lettera *b*), articolo 10, n. 1, e così via) che condiziona l'applicazione dei diritti introdotti dalla Convenzione ora al previo accertamento o alla presunzione normativa dell'esistenza di un adeguato livello di discernimento ora al preventivo accertamento sul fatto che tale applicazione non sia in contrasto con gli interessi superiori del minore – un principio generale di cautela, peraltro ulteriormente rafforzato dalla previsione del n. 6 dell'articolo 1 della Convenzione, che riserva agli Stati-Parti la possibilità dell'applicazione di regole più favorevoli per la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli. Tale principio di cautela,

in considerazione della delicatezza della materia e degli interessi che involge, deve essere opportunamente tenuto presente all'atto dell'adozione dello strumento di ratifica.

Sembra, in conclusione, utile evidenziare come l'introduzione nel sistema normativo nazionale dei principi della Convenzione richieda interventi diversi e maggiormente articolati, rispetto a quelli proposti, per evitare il rischio di interventi eccessivamente pesanti, come certamente sarebbero quelli consistenti in una acritica introduzione di norme convenzionali, che - come nel caso della proposta di nuovo testo dell'articolo 6, comma 9, della legge 1° dicembre 1970, n. 898, contenuta nell'articolo 3, comma 2, del testo del Comitato ristretto che sostanzialmente pone nel nulla la considerazione che tale legge accorda alle intese tra le parti o come nella proposta di nuovo testo dell'articolo 264 del codice civile di cui al medesimo articolo 3, comma 4, con cui si attribuisce un diritto potestativo ad un minore per il semplice fatto che abbia compiuto 12 anni - potrebbero avere effetti assai gravi su norme la cui applicazione, anche per effetto della lunga e meditata elaborazione giurisprudenziale, e della stessa prassi protettiva ormai consolidata nelle sedi giudiziarie, assicura la realizzazione del diritto del minore, da interpretare come piena realizzazione, come ampia tutela del di lui benessere, in un quadro complessivo di scelte che prevedano, come vuole la Convenzione, il concreto riconoscimento ed il concreto esercizio di una più ampia soggettività nel minore medesimo.

Tali obiettivi possono probabilmente essere meglio realizzati con una sola norma di carattere generale che, nel quadro del già ricordato principio di cautela relativo all'esistenza di un sufficiente livello di discernimento ed alla tutela dell'interesse superiore del fanciullo, introduca la possibilità di applicare le previsioni della Convenzione nei procedimenti cui questa si riferisce; al contrario, qualora si ritenesse la necessità di un intervento normativo analitico e dettagliato, andrebbe meglio salvaguardata l'esigenza di conseguire un intervento realmente puntuale e di realizzare una effettiva e completa armonizzazione della normativa vigente con quella convenzionale, sicché bisognerebbe opportunamente prendere in considerazione la possibilità di una delega al Governo: in questa delicata e complessa materia la delega è certamente strumento molto più adeguato alla necessità di operare interventi armonici, precisi, coerenti e, soprattutto, non traumatici nè devastanti.

Infine: l'ordinamento giuridico nazionale vigente disciplina la soluzione dei conflitti intrafamiliari prevalentemente attraverso procedure che si svolgono dinanzi all'autorità giudiziaria (alla quale sovente viene affidato anche il compito di tentare la conciliazione tra le parti). Esso, pertanto, non appare allo stato apprezzabilmente informato al principio della «mediazione» istituzionale dei conflitti stessi ad opera di soggetti (pubblici o privati) diversi dall'autorità giudiziaria, al fine di evitare la necessità dell'intervento di quest'ultima, postulato in maniera forte dall'articolo 13 della Convenzione. Nella prospettiva di una probabilmente non vicinissima «degiurisdizionalizzazione» della materia familiare, la mediazione -

che nella fase iniziale possa meglio porsi non come alternativa ma come momento obbligatorio propedeutico al percorso giudiziario, per rendere questo, da subito, soltanto eventuale - rappresenterà un sicuro ed efficace strumento deflattivo, ma, soprattutto, produrrà rilevanti effetti benefici per le persone e per le questioni interessate, che potranno essere così sottratte alla crudele e spesso devastante dinamica vincitore/vinto per essere avviate su un terreno di autentica risoluzione dei conflitti in questa materia.

È, in conclusione, sommamente opportuno conferire al Governo anche la delega per l'introduzione della mediazione.

Infine, oltre a quanto più sopra osservato circa la proposta di nuovo testo dell'articolo 6, comma 9 della legge 898 del 1970 e quella di nuovo testo dell'articolo 264 del codice civile, deve comunque segnalarsi l'inopportunità delle proposte contenute negli articoli 3, comma 6 (in quanto non si prevede l'audizione del legittimando), 4, comma 1 (superfluo, in quanto la norma prevede già la nomina del curatore speciale) e 4, comma 2 (si tratta di modifica puramente terminologica, peraltro limitata all'articolo 247 del codice civile, con cui si mutua una definizione che la Convenzione ha probabilmente adottato in senso generico proprio per rinviare alle scelte già operate dai singoli ordinamenti) del disegno di legge.

In conclusione, la Commissione esprime parere favorevole agli articoli 1, 2, 5 (su quest'ultimo a condizione che la delega al Governo sia riformulata tenendo conto, oltre che dei principi e criteri direttivi desumibili dalla Convenzione, della necessità di un'ulteriore specificazione degli stessi anche alla luce delle considerazioni che precedono e della necessità di salvaguardare i più elevati livelli di garanzia eventualmente già assicurati dalle norme vigenti rispetto ai parametri fissati dalla Convenzione medesima), 6 e 7 e parere contrario agli articoli 3 e 4 del testo predisposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge nn. 2168 e 4367.

Si richiede la pubblicazione del presente parere ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento.

PARERI DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: RIPAMONTI)

sul disegno di legge n. 2168

15 luglio 1997

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il testo del disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta.

sul disegno di legge n. 4367

8 febbraio 2000

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 21, paragrafo 3, della Convenzione stessa.

Art. 3.

1. Il comma 8 dell'articolo 4 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«8. Se il coniuge convenuto non compare o se la conciliazione non riesce, il presidente, sentiti i figli minori di età compresa fra i dodici e i diciotto anni e se lo ritiene necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, i figli minori di anni dodici, e tenuto debito conto dell'opinione espressa da questi ultimi, dà, anche di ufficio con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti che reputa opportuni nell'interesse superiore della prole e nell'interesse dei coniugi, nomina il giudice istruttore e fissa

l'udienza di comparizione delle parti dinanzi a questo. Il presidente può sentire personalmente il minore, se del caso, in forme riservate, o anche attraverso altre persone o organi nella forma che ritiene più appropriata. Solo nel caso in cui il presidente ritenga che ascoltare il minore sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori dello stesso, può con provvedimento motivato, di cui fa menzione nell'ordinanza, decidere che il minore non debba essere sentito. L'ordinanza del presidente può essere revocata o modificata dal giudice istruttore a norma dell'articolo 177 del codice di procedura civile. Si applica l'articolo 189 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile».

2. Il comma 9 dell'articolo 6 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«9. Nell'emanare i provvedimenti relativi all'affidamento dei figli e al contributo per il loro mantenimento, il giudice deve tener conto dell'accordo fra le parti: i provvedimenti possono essere diversi rispetto alle domande delle parti o al loro accordo, ed emessi dopo l'assunzione di mezzi di prova dedotti dalle parti o disposti di ufficio dal giudice, ivi compresa l'audizione dei figli minori di età compresa fra i dodici e i diciotto anni e se lo ritiene necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, dei figli minori di anni dodici. Il giudice deve tenere debito conto dell'opinione espressa da questi ultimi. Il giudice può sentire personalmente il minore, se del caso, anche in privato, o attraverso altre persone o organi nella forma che ritiene più appropriata. Solo nel caso in cui il giudice ritenga che ascoltare il minore sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori dello stesso, può con provvedimento motivato disporre che il minore non debba essere sentito».

3. Il primo comma dell'articolo 155 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Il giudice che pronunzia la separazione dichiara a quale dei coniugi i figli sono affidati e adotta ogni altro provvedimento relativo alla prole, con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa, sentiti i figli minori di età compresa fra i dodici e i diciotto anni e se lo ritiene necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, i figli minori di anni dodici. Nella sua decisione deve tenere debito conto dell'opinione espressa da questi ultimi. Il giudice può sentire personalmente il minore, se del caso, anche in privato, o anche attraverso altre persone o organi nella forma che ritiene più appropriata. Solo nel caso in cui ritenga che ascoltare il minore sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori dello stesso, può con provvedimento motivato decidere che il minore non debba essere ascoltato».

4. Il secondo comma dell'articolo 264 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Tuttavia il giudice, con provvedimento in camera di consiglio su istanza del pubblico ministero o del tutore o dell'altro genitore che abbia validamente riconosciuto il figlio o del figlio stesso che abbia compiuto il dodicesimo anno di età, può dare l'autorizzazione per impugnare il riconoscimento, nominando un rappresentante speciale per il minore».

5. All'articolo 273 del codice civile, dopo il secondo comma, è inserito il seguente:

«Nell'ipotesi in cui sia stata promossa un'azione ai sensi del primo comma, il giudice deve comunque sentire il figlio minore che abbia un'età compresa fra i dodici ed i sedici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, i figli minori di anni dodici».

6. Il secondo comma dell'articolo 284 del codice civile è sostituito dal seguente:

«La legittimazione può essere chiesta anche in presenza di figli legittimi o legittimati.

In tal caso il presidente del tribunale deve ascoltare i figli legittimi o legittimati di età superiore ai dodici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, quelli di età inferiore ad anni dodici».

7. Il terzo comma dell'articolo 348 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Il giudice, prima di procedere alla nomina del tutore, deve ascoltare i minori che abbiano raggiunto i dodici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, quelli di età inferiore ad anni dodici».

8. Il comma 2 dell'articolo 4 della legge 15 gennaio 1994, n. 64, è sostituito dal seguente:

«2. Il tribunale decide con decreto in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, i minori che abbiano raggiunto i dodici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, quelli di età inferiore di anni dodici, oltre alle persone presso cui essi si trovano, su ricorso degli interessati. Il ricorso può essere presentato anche dal pubblico ministero, d'ufficio ovvero su richiesta dell'autorità centrale. Contro il decreto del tribunale per i minorenni può essere proposto ricorso per cassazione».

9. Il comma 2 dell'articolo 6 della legge 15 gennaio 1994, n. 64, è sostituito dal seguente:

«2. Il tribunale decide con decreto in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, i minori che abbiano raggiunto i dodici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, quelli di età inferiore di anni dodici, oltre alle persone presso cui essi si trovano, su ricorso degli interessati. La decisione è deliberata entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso. Contro il decreto del tribunale è ammesso ricorso per cassazione. La

proposizione del ricorso non sospende l'esecuzione della decisione impugnata».

10. Il comma 3 dell'articolo 7 della legge 15 gennaio 1994, n. 64, è sostituito dal seguente:

«3. Il presidente del tribunale, assunte se del caso sommarie informazioni, fissa con decreto l'udienza in camera di consiglio, dandone comunicazione all'autorità centrale. Il tribunale decide con decreto in camera di consiglio entro trenta giorni dalla data di ricezione della richiesta di cui al comma 1, sentiti il pubblico ministero, i minori che abbiano raggiunto i dodici anni e se ritenuto necessario, anche in considerazione della loro capacità di discernimento, quelli di età inferiore di anni dodici, oltre alle persone presso cui essi si trovano. La persona che ha presentato la richiesta è informata della data dell'udienza a cura dell'autorità centrale e può comparire a sue spese e chiedere di essere sentita».

Art. 4.

1. All'articolo 78 del codice di procedura civile, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Nelle procedure che interessano un minore, qualora i genitori, o il tutore o il curatore speciale nominato ai sensi dell'articolo 80, siano privati della facoltà di rappresentarlo a causa di un conflitto di interessi o qualora la loro potestà sia sospesa a causa di provvedimenti protettivi riguardanti il minore stesso, l'autorità giudiziaria designa un rappresentante speciale per il minore, il quale deve fornire al minore ogni informazione pertinente relativamente al procedimento in corso, anche in merito alle eventuali conseguenze dell'attuazione pratica della sua opinione, se richiesta, e di ogni sua decisione».

2. All'articolo 247 del codice civile, commi secondo e terzo, la parola: «curatore» è sostituita dalle seguenti: «rappresentante speciale per il minore».

Art. 5.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti ulteriori disposizioni occorrenti per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione di cui all'articolo 1.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, perché sia espresso dalle competenti Commissioni permanenti un motivato parere entro il termine di quaranta giorni, decorso il quale i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza del parere.

Art. 6.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 607 milioni annue a decorrere dal 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 7.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE N. 2168

D'INIZIATIVA DEL SENATORE SPERONI

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data ai trattati di cui all'articolo 1 a decorrere alla data della loro entrata in vigore, in conformità a quanto disposto al riguardo dagli articoli di ciascun trattato.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE N. 4367

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

—

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 21, paragrafo 3, della Convenzione stessa.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 607 milioni annue a decorrere dal 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per l'anno finanziario 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

